

GAO

Resumen Ejecutivo del
Informe al Congreso

marzo del 1990

REFORMA DE LA LEY DE INMIGRACION

Las Sanciones Impuestas a los Patronos y la Situación del Discrimen en el Empleo

Resumen Ejecutivo

Propósito

La Ley de Control y Reforma de la Inmigración del 1986, conocida como la IRCA, requiere a los patronos que verifiquen la elegibilidad de los trabajadores para ser empleados. La ley le impone penalidades (sanciones) a los patronos que a sabiendas emplean a personas que no son elegibles para trabajar. (Véase la página 16.) La ley también requiere que la Contraloría General de los Estados Unidos, también conocida como la GAO, emita tres informes o reportes anuales al Congreso con el propósito de determinar si la sección de la IRCA que se refiere a los requisitos de verificación y a las penalidades a los patronos (en adelante conocida como la sección sobre sanciones) ha (1) creado una carga innecesaria para los patronos, (2) se ha llevado a cabo de manera satisfactoria, y (3) ha resultado en un patrón de discrimen contra los trabajadores que son elegibles para empleo. (Véase la página 23.) La GAO también ha de determinar si bajo la IRCA se han radicado querellas frívolas alegando prácticas discriminatorias pero cuyo verdadero propósito es hostigar a los patronos. Este es el tercero de los informes de la GAO.

Trasfondo

La preocupación del Congreso de los Estados Unidos sobre el aumento significativo en la inmigración ilegal ha hecho crisis en las últimas dos décadas. Luego de debates intensos, el Congreso aprobó la ley IRCA, la cual recluta a los patronos de la nación en la lucha por recobrar el control de nuestras fronteras.

La ley requiere que todos los patronos cumplimenten, para cada empleado nuevo, una forma de verificación de la elegibilidad para empleo (Employment Eligibility Verification Form). Los empleados nuevos pueden utilizar cualesquiera de 17 documentos diferentes, tales como la tarjeta del Seguro Social, para establecer su elegibilidad para empleo. Diez de esos documentos son otorgados por el Servicio de Inmigración y Naturalización federal (INS). La ley autoriza al INS y al Departamento del Trabajo a que inspeccionen las formas de verificación de la elegibilidad para empleo que tienen los patronos. (Véase la página 17.)

Al Congreso le preocupaba que el sistema establecido por la ley para verificar la elegibilidad, así como las penalidades a los patronos, estimulase a éstos últimos a que discriminasen contra ciudadanos americanos así como contra inmigrantes legales que "parezcan ser extranjeros". Como resultado de esta preocupación, la ley prohíbe que los patronos con cuatro empleados ó más discriminen contra persona alguna en base a su origen nacional o a su ciudadanía. (Véase la página 19.)

Bajo la IRCA, el Congreso puede revocar las secciones de la ley que se relacionan con las sanciones y el antidiscrimen si el tercer informe de la GAO determina que "existe un patrón general de discrimen" contra trabajadores que son elegibles para empleo "que resulta exclusivamente de la implementación" de esa sección de la ley. Mientras que la ley no define la frase "patrón general de discrimen", la historia legislativa indica que la intención era que equivaliese a "un patrón serio de discrimen" y que fuera más que "unos pocos casos aislados de discrimen". Según la historia legislativa, la referencia a que el discrimen resulte "exclusivamente" de la implementación de la sección sobre sanciones tiene el propósito de poder identificar, por separado, los casos de discrimen que sean nuevos o que hayan aumentado como resultado de la IRCA, en contraste con los casos de discrimen que hubiesen ocurrido irrespectivamente de la implementación de la IRCA. (Véase la página 23.)

El Congreso le ha requerido a la GAO que determine si ha surgido un patrón general de discrimen como resultado exclusivo de la ley. Establecer o negar esta relación causal es sumamente difícil. En primer lugar, no existe una medida sensitiva de la existencia del discrimen antes de la IRCA. Además, no existe ningún grupo de control que no esté bajo la influencia de la ley. Reconociendo estas limitaciones, la GAO ha utilizado la mejor evidencia posible para satisfacer el requerimiento del Congreso.

La IRCA también le provee una opción al Congreso de que revoque la sección contra el discrimen si la GAO determina que dicha sección se ha utilizado para radicar querellas sobre prácticas discriminatorias que en realidad son de naturaleza frívola y sólo sirven para hostigar a los patronos. (Véase la página 36.)

En su tercer informe, la GAO hizo lo siguiente: (1) revisó la implementación de la IRCA por parte de las agencias federales, (2) revisó las querellas sobre prácticas discriminatorias que se han radicado ante agencias federales así como datos suministrados por grupos que representan a inmigrantes y (3) utilizó métodos adicionales para obtener información sobre los efectos de la IRCA. Estos métodos incluyen una encuesta con validez estadística de más de 9,400 patronos a través de la nación, grupo que constituye una muestra representativa de un universo de casi 4.6 millones de patronos. (Véase la página 27.) En colaboración con el Instituto Urbano (Urban Institute), la GAO también efectuó un estudio de prácticas de empleo mediante el cual iban dos investigadores, cuyas

calificaciones para empleo eran similares, a solicitar empleo con 360 patronos en dos ciudades diferentes. En cada par de investigadores había un hispano que tenía apariencia y acento extranjero y un anglo sin acento extranjero. (Véase la página 29.)

Resultados en Breve

La GAO obtuvo los siguientes hallazgos con relación a la ley:

- aparentemente, la ley ha reducido la inmigración ilegal y no se ha convertido en una carga innecesaria para los patronos;
- en general, el Servicio de Inmigración y Naturalización y el Departamento del Trabajo federal han descargado sus responsabilidades ante la ley de manera satisfactoria; y
- la ley no ha sido utilizada para radicar querellas sobre prácticas discriminatorias patronales que sean de naturaleza frívola. La GAO también encontró que hay un patrón general de discrimen. Pero, ¿acaso ese discrimen resulta directamente de la implementación de la IRCA? Esa es la pregunta clave que el Congreso le hizo a la GAO. La respuesta de la GAO es que sí.

Establecer esa relación causal es sumamente difícil. La GAO utilizó varias técnicas y métodos para tratar de medir el discrimen y determinar la relación causal. Ninguna de las técnicas y métodos utilizados es la ideal. Algunas hasta podrían contradecir las conclusiones de la GAO. Pero, en base a las respuestas de los patronos a las preguntas que la GAO les hizo sobre su comportamiento al emplear personas y sobre cómo este comportamiento se relaciona con las provisiones de la IRCA, la GAO concluye que existe una incidencia sustancial de discrimen como resultado de la IRCA.

La decisión ante el Congreso es difícil debido a los resultados mixtos de la IRCA. Ha habido discrimen. Alrededor de 461,000 patronos, o sea, el 10 por ciento de todos los patronos incluidos en la encuesta, indicaron que discriminan por razón de origen nacional como resultado de la ley; sin embargo, el 90 por ciento de los patronos no indicaron discriminar así; ó sea, el discrimen que resulta de la IRCA es serio pero no es penetrante. Además, la sección sobre las sanciones parece haber reducido la inmigración ilegal a los Estados Unidos.

La GAO opina que muchos de los patronos discriminaron porque el sistema de verificación de elegibilidad establecido por la ley no provee un sistema sencillo o seguro para verificar la elegibilidad del solicitante

para trabajar. Por lo tanto, sería posible reducir el patrón general de discrimen que la GAO encontró si se educa mejor a los patronos sobre los requisitos de la ley y si se diseña un sistema más sencillo y seguro para verificar la elegibilidad para empleo.

En el análisis final, la GAO cree que el Congreso tiene tres alternativas: (1) dejar la ley tal y como está al presente, (2) revocar las provisiones sobre el discrimen y las sanciones a los patronos, o (3) enmendar el sistema de verificación de la IRCA para reducir los efectos discriminatorios de la ley.

Hallazgos Principales

La inmigración ilegal se está reduciendo; la ley no ha resultado ser una carga innecesaria

Para determinar si la implementación de la sección sobre sanciones ha causado una carga reglamentaria "innecesaria" para los patronos, la GAO se basó en el logro de los objetivos de la ley. La GAO encontró que la carga de implementar los requisitos de verificación que establece la ley no es "innecesaria" porque la ley aparentemente ha reducido la inmigración y el empleo ilegal, tal y como lo deseaba el Congreso. Aunque no es de naturaleza concluyente, casi todos los datos disponibles sugieren que se han alcanzado los objetivos de la ley por lo menos parcialmente. (Véase la página 102.) Por ejemplo,

- un estudio estadístico por parte del Instituto Urbano concluyó que la ley ha reducido la inmigración ilegal,
- dos encuestas realizadas en México encontraron que las personas opinan que ahora es más difícil encontrar trabajo en los Estados Unidos y
- cerca del 16 por ciento de los extranjeros que fueron aprehendidos durante las investigaciones sobre las sanciones patronales efectuadas entre agosto y septiembre de 1989 indicaron tener dificultades en encontrar empleo debido al nuevo sistema de verificación de la ley.

El Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y el Departamento del Trabajo han descargado sus responsabilidades legales mínimas

Para confirmar que la sección sobre sanciones se había llevado a cabo de manera "satisfactoria", la GAO escogió como criterio el determinar si el gobierno ha desarrollado planes y normas e implementado procedimientos que puedan (1) educar a los patronos sobre los requisitos de la ley, así como (2) identificar y multar a los violadores de la ley. La GAO encontró que, en general, el INS y el Departamento del Trabajo han descargado sus funciones de manera "satisfactoria" según esta definición. (Véase la página 87.) No obstante, la GAO también encontró que el INS podría mejorar su sistema para determinar si los patronos están obedeciendo los requisitos de la ley. (Véase la página 92.)

Para el mes de septiembre del 1989, el INS ya había enviado notificaciones de multas patronales por cerca de 3,500 violaciones de la ley en donde se había empleado o se continuaba empleando, a sabiendas, a trabajadores no autorizados. También había cerca de 36,000 violaciones por no haber cumplimentado las formas de verificación de elegibilidad para empleo. Las multas tienen un monto total de \$17 millones de dólares. (Véase la página 88.) Al revisar cerca de 300 expedientes de casos de sanciones que fueron seleccionados al azar, la GAO encontró que las oficinas de campo del INS habían implementado correctamente la política del Comisionado del INS sobre las sanciones patronales. (Véase la página 89.) Durante el período entre septiembre del 1987 y septiembre del 1989 los oficiales del Departamento del Trabajo federal llevaron a cabo más de 77,000 inspecciones de las formas de verificación de elegibilidad para empleo. (Véase la página 91.)

Luego de los esfuerzos del gobierno por educar a los patronos, incluyendo el establecimiento de contacto directo con más de 2 millones de patronos, la GAO estima que 3.8 millones (83 por ciento) de los 4.6 millones de patronos en la encuesta tenían conocimiento de la ley IRCA. De los 2.4 millones de patronos que tenían conocimiento de la ley y que emplearon a por lo menos un trabajador durante el año 1988, la GAO estima que 1.6 millones (65 por ciento) indicaron haber cumplido por completo con el requisito de verificación de elegibilidad para empleo. (Véase la página 98.)

No existe evidencia de querellas frívolas

La GAO examinó una serie de datos sobre querellas y casos de discrimen radicados ante la Oficina del Consejero Especial Sobre Prácticas Discriminatorias en el Empleo Relacionadas con la Inmigración del Departamento de Justicia (Office of Special Counsel for Immigration-Related Unfair Employment Practices) y ante la Comisión

de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (Equal Employment Opportunity Commission) y no encontró evidencia alguna de que se hubiesen radicado querrelas de naturaleza frívola para hostigar a los patronos. (Véase la página 112.)

Los patronos indican que las prácticas discriminatorias son resultado directo de la ley

En su encuesta, la GAO encontró que la implementación de la IRCA resulta en prácticas discriminatorias por razón de origen nacional que, aunque no son penetrantes, existen a niveles mayores que "unos cuantos casos aislados" y constituyen "un patrón serio de prácticas discriminatorias". La GAO estima que 461,000 (o el 10 por ciento) del universo de 4.6 millones de patronos incluidos en su encuesta iniciaron una ó más prácticas que representan discrimen por motivo del origen nacional. (Véase la página 38.) Las respuestas a la encuesta no indican si las personas afectadas por el discrimen llenaban los requisitos de elegibilidad para empleo ó no. No obstante, dado que estos patronos emplearon a casi 2.9 millones de personas durante el año 1988, la GAO cree que sería razonable asumir que muchos trabajadores elegibles para empleo fueron afectados.

Se estima que 227,000 patronos indicaron que, como resultado de la IRCA, comenzaron a implementar la práctica de no emplear a solicitantes cuya apariencia física ó su acento extranjero les hiciera pensar que podía tratarse de extranjeros inelegibles para empleo. También, contrario a las provisiones de la IRCA, un estimado de 346,000 patronos indicaron que ellos le aplicaban el sistema de verificación solamente a personas que tenían apariencia o acento "extranjeros". Algunos patronos iniciaron ambas prácticas. (Véase la página 37.)

Los patronos indicaron que ellos llevaban a cabo prácticas de empleo y verificación que la ley clasifica como ilegales. Estos patronos provienen de una variedad de industrias y áreas geográficas de la nación, e incluyen compañías de varios tamaños. El porcentaje de prácticas discriminatorias varía según la localización geográfica del 3 al 16 por ciento y resultó ser mayor en áreas con concentraciones altas de hispanos y asiáticos.

Las respuestas de los patronos establecen una relación directa entre las prácticas discriminatorias de verificación y empleo y la implementación de la IRCA. Por lo tanto, estas prácticas representan casos "nuevos" de discrimen por razón del país de origen que no hubiesen ocurrido de no

existir la IRCA. La GAO no tiene evidencia que le lleve a dudar de la veracidad de los patronos que dijeron que habían discriminado como resultado de la ley. Pero, aún cuando algunos de los patronos no hayan respondido correctamente, el grupo restante sería sustancial.

Dado que estos datos llenan los requisitos de la ley y de la historia legislativa, la GAO concluye que las prácticas discriminatorias que han sido indicadas por los patronos de por sí establecen un patrón general de discrimen. En base a la información que tiene a mano, la GAO ha determinado que es más razonable concluir que la gran mayoría de esas prácticas discriminatorias son resultado de la IRCA que concluir que no lo son. (Véase la página 37.)

Finalmente, el estudio que efectuó la GAO entre 360 patronos en las ciudades de Chicago, Illinois y San Diego, California, mostró que, de los pares de investigadores que fueron a buscar empleo, los miembros del par que eran hispanos con "apariencia y acento extranjeros" tenían tres veces más probabilidades de recibir un trato adverso que las personas de apariencia anglo. Por ejemplo, los miembros del par que eran anglos recibieron 52 por ciento más ofertas de empleo que los hispanos. Estos resultados, junto con los de la encuesta patronal, muestran la existencia de un problema serio de discrimen por razón de origen nacional que la GAO opina ha sido exacerbado por la ley. (Véase la página 49.)

Los patronos informaron sobre otras prácticas discriminatorias

Mientras que el marco legal del estudio de la GAO es el determinar la existencia de discrimen por razón de origen nacional como resultado directo de la sección sobre sanciones de la IRCA, la encuesta de la GAO indica que la ley también ha resultado en discrimen por razón de ciudadanía.

La GAO estima que unos 430,000 patronos adicionales (9 por ciento) informaron que, como resultado de la ley, ahora ellos solamente emplean a personas nacidas en los Estados Unidos ó excluyen específicamente a personas que poseen documentos provisionales de elegibilidad para empleo. Ambas prácticas son ilegales y afectan negativamente a muchas personas, particularmente aquellas cuyos orígenes son hispanos ó asiáticos. (Véase la página 38.)

Al sumar estos patronos a los patronos mencionados anteriormente que han iniciado prácticas discriminatorias de empleo por origen nacional, la GAO estima que 891,000 (19 por ciento) de los 4.6 millones de patronos en la población nacional de la encuesta han iniciado una ó más prácticas discriminatorias como resultado de la implementación de la ley.

Los patronos desean un mejor sistema de verificación

Cerca del 78 por ciento de los patronos indicaron que desean tener un sistema mejor ó más sencillo de verificación de elegibilidad para empleo. La proporción de patronos que deseaban estos cambios era de 16 al 19 por ciento mayor entre los patronos que indicaron implementar prácticas discriminatorias que entre los patronos que no las implementan. La GAO opina que las respuestas tienden a reflejar la confusión e incertidumbre existente entre los patronos con relación al sistema de verificación establecido por la ley, y que un sistema más sencillo que dependa de menos documentos podría reducir la incidencia de prácticas discriminatorias. (Véase la página 62.)

Otro aspecto que contribuye a la incertidumbre que surge de la amplia variedad de documentos que se utilizan es la prevalencia de documentos fraudulentos. Las aprehensiones de extranjeros indocumentados por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) indican que a menudo estas personas poseen documentos fraudulentos, tales como tarjetas del Seguro Social ó uno de los varios documentos de elegibilidad otorgados por el INS. (Véase la página 66.)

Para remediar esta situación, el INS planea, para mediados de la década del 1990, (1) reducir de 10 a 2 el número de documentos de elegibilidad de empleo que el INS otorga y hacerlos mucho más difíciles de falsificar y (2) reponer más de 20 millones de documentos viejos con los nuevos. No obstante, estos planes dependen de que se asignen recursos adicionales a la agencia. A menos que se acelere este proceso, serán muy pocos los logros a corto plazo para reducir la confusión y la incertidumbre de los patronos con relación a la elegibilidad para empleo de los extranjeros. (Véase la página 67.)

Es menester mejorar el sistema de verificación si se conservan las sanciones establecidas por la ley

La GAO identificó tres posibles razones para el discrimen patronal: (1) la falta de entendimiento sobre las provisiones principales de la ley IRCA, (2) la confusión e incertidumbre sobre cómo determinar la elegibilidad para empleo y (3) la prevalencia de documentos falsos ó fraudulentos que contribuyen a la incertidumbre del patrono de cómo verificar la elegibilidad de un candidato a empleo. (Véase la página 60.)

El trabajo de la GAO sugiere que se tomen varias medidas para reducir de manera efectiva el patrón general de discrimen, tales como (1) aumentar el entendimiento patronal mediante programas educativos, (2) reducir el número de documentos utilizados para establecer la elegibilidad para empleo, (3) hacer esos documentos mas difíciles de falsificar y así reducir el fraude y (4) aplicar el uso de los nuevos documentos a todos los miembros de la fuerza laboral.

Tales acciones le facilitarían a los patronos el obedecer la ley. Las mismas aliviarían la preocupación por parte de los patronos sobre la existencia de documentos fraudulentos o falsos, y reducirían la confusión sobre los muchos documentos que se pueden utilizar ahora para establecer la elegibilidad para el empleo.

El Congreso ya había anticipado que sería necesario mejorar el sistema de verificación. La sección 101(a)(1) de la ley establece procedimientos con relación a propuestas para mejorar el sistema de verificación de elegibilidad para empleo. La sección especifica que las mejoras al sistema de verificación propuesto por el Presidente deberían proveer medidas seguras para establecer la elegibilidad y la identidad, estar a prueba de falsificación, proteger la privacidad individual y no ser utilizados para propósitos de ley que no estén relacionados con IRCA.

El reducir el número de documentos que se utilizan para determinar la elegibilidad conlleva muchas preocupaciones – desde inquietudes con relación a los derechos civiles hasta asuntos relacionados con costos y factibilidad. Si el Congreso decide adoptar esta solución, tendrá que considerar cuidadosamente los argumentos a favor y en contra entre el objetivo de, por un lado, asegurar que los empleos están a la disposición de los ciudadanos y los inmigrantes legales y, por otro lado, el objetivo de reducir las prácticas discriminatorias durante el proceso. Ambos objetivos son importantes. (Véase la página 73.)

Asuntos ante la consideración del Congreso

Las prácticas discriminatorias que la GAO encontró son serias y requieren la atención inmediata del Congreso y de la Administración. Se puede proceder de dos maneras.

Una manera de proceder sería el descansar en que el Presidente proponga aquellos cambios que él crea necesarios al sistema de verificación, de acuerdo con las provisiones de la sección 101(a)(1) de la ley IRCA. Naturalmente, esto dejaría en manos de la rama ejecutiva la iniciativa de tomar la acción necesaria. No obstante, los cambios necesarios requerirían un debate extenso entre la rama ejecutiva y la legislativa antes de que se tome una decisión final sobre cuál es la mejor solución.

La segunda alternativa es que el Congreso inicie discusiones con la rama ejecutiva y otras partes interesadas sobre cuál es la mejor solución al problema presentado por el sistema de verificación de elegibilidad

establecido por la ley, a la luz de los hallazgos de la GAO. Dado que la sección 101(a)(1) de la ley provee plazos de tiempo muy amplios, esta alternativa podría acelerar el proceso.

En el análisis final, el Congreso tiene las siguientes alternativas: (1) no alterar las provisiones de la ley relacionadas con las sanciones y el discrimen en el empleo, (2) revocar esas provisiones, ó (3) dejar las provisiones tal y como están al presente y redactar legislación para enmendar el sistema de verificación actual y así reducir las prácticas discriminatorias que resultan de la IRCA.

La naturaleza específica de la solución surgirá como resultado del debate que es inherente al proceso democrático.

Si el Congreso decide retener las sanciones y mejorar el sistema actual de verificación, deberá mantener en mente tres principios para poder mejorar el sistema a la misma vez que se reduce el discrimen. Estos principios son: (1) reducir el número de documentos que se utilizan para establecer la elegibilidad para empleo, (2) hacer los documentos más resistentes a la falsificación y menos vulnerables al uso fraudulento, y (3) aplicar a todos los sectores de la fuerza laboral el uso de cualquier documento que sea necesario para establecer la elegibilidad para empleo. El Congreso entonces podría aplazar cualquier consideración de revocar las provisiones de sanciones y discrimen de la ley IRCA hasta que un sistema más sencillo y seguro de verificación haya estado en uso por suficiente tiempo para poder evaluar su efectividad. (Véase la página 100.)

Recomendaciones al Secretario De Justicia

La GAO recomienda que se fortalezcan los esfuerzos para educar a los patronos sobre cómo cumplir con los requisitos antidiscriminatorios de la ley IRCA y que el Secretario de Justicia tome varias acciones para mejorar la administración de la ley por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización. (Véase la página 100.)

Comentarios De la Agencia

Durante el transcurso de sus labores, la GAO se estuvo reuniendo periódicamente con los oficiales de las varias agencias federales para mantenerlos informados sobre los aspectos sustantivos de sus hallazgos. La GAO también discutió sus conclusiones tentativas con ciertos oficiales principales del Departamento de Justicia. Los hallazgos principales con relación a las prácticas discriminatorias se basaron estrictamente en datos generados fuera de estas agencias federales. Por lo tanto, la GAO no le solicitó comentarios a esas agencias sobre sus recomendaciones.
(Véase la página 36.)

